

北海道の現状と将来の懸念について

国土交通省北海道局

令和4年5月23日

北海道の現状と将来の懸念

○我が国の課題解決に貢献するために北海道が果たすべき6つの役割を踏まえて、北海道の現状と将来の懸念について概観し、2050年における北海道のあるべき姿を検討するための重要な視点を抽出する。

北海道の役割1 : **分散型国づくりを支える地方創生を先導する**

【地方部の暮らし】

人口減少・少子高齢化の進行に加え、北海道の地方部から首都圏・札幌圏への人口流出が続いている状況。
この状況が続けば、地方部の人口減少・低密度化が加速するとともに、圏域中心都市や地方部の市街地の活力が低下し、生産空間の機能維持が困難になることが懸念される。

また、人口減少に伴って、以下の機能等について大きな影響が生じる可能性がある。

（生活機能）

○医療・教育等の社会・生活サービスを提供する施設が減少傾向。このまま減少が進み社会・生活サービスレベルが低下すれば、地方部に住み続けることが困難になるおそれがある。

（市街地の魅力）

○地方都市の中心市街地の空洞化が進行。様々な人々が出会い交流する場が消失することは、地方部に暮らす魅力の低下、圏域中心都市等の更なる衰退につながり、結果として生産空間を支える役割を果たせなくなるおそれがある。

（日常生活の移動）

○公共交通機関の採算性の悪化が進行。公共交通サービス提供能力が低下することとなれば、日常生活における移動に支障が生じ、高齢者等の生活に必要なサービスにアクセスすることが困難になるおそれがある。

（ライフスタイル等）

○地方部の人口減少に伴って地方の産業の担い手が減少傾向。デジタル技術を活用した多様な働き方、多地域居住等の暮らしのニーズへの対応等、人口減少に対応した社会システムに変わることができなければ、地域の生活・産業の維持が困難になるおそれがある。

（多様な人材交流等）

○就職・就学等による若年者の社会移動等により、生産年齢人口、とりわけ地域の未来を担う若い人材が減少傾向。女性・高齢者等多様な人材の育成・活用、地域内外との交流が進まなければ、地域コミュニティが衰退するおそれがある。

【地方部の経済・産業等】

（地域経済の循環）

○大規模な食料生産基盤等と豊富な再生可能エネルギー資源を持つ北海道には、地域資源等を最大限に活かして地産地消を推進することにより、地域経済を強くするポテンシャルがあるが、全国に移出する一方で多くの農水産物・食品を移入しているほか、エネルギーの多くを外国等に依存しており、域外に多くのお金が流出している。今後も、国際情勢の変化等で更に増大するおそれがある。

（地域の基幹産業：農林水産業）

- 一次産業は、地方部の基幹産業であり、そこで生活する人々により支えられているが、就業者数の減少と高齢化が進行。生産現場を支える多様な人材を確保できなければ、産業・地域の持続性を確保できなくなるおそれがある。
- 一次産業は、面積当たりの農業産出額が低いなど、収益性において向上の余地があり、食品製造業は、他地域と比較して付加価値率が低い。高収益な生産体系への転換や多様なアグリビジネスの展開等で地域全体の所得向上を図らなければ、地域を支える担い手の確保が困難になるおそれがある。

（地域の基幹産業：観光）

○観光では、地方部への交通アクセスの利便性が低いこと等から、宿泊客が道央圏に集中している。また、観光資源が自然環境や景観に依存していること等から、客室稼働率は東京等と比べ季節変動が大きい。これらの状況が続けば、地方部への経済波及効果が十分に発現しないおそれがある。

【経済・社会を支えるネットワーク】

（人流・物流ネットワーク）

- 北海道は、都市間距離が長大であり、道路密度も低い上、冬期には走行環境が著しく悪化するにもかかわらず、高規格道路ネットワークの整備が十分ではない。札幌と中核となる都市（函館、旭川、釧路、帯広、北見）間の一部が未だ接続されていない上、これらの都市と基礎圏域の中心となる都市とを接続する高規格道路にもミッシングリンクが多く存在。高規格道路ネットワーク等が構築されなければ、生産空間の維持が困難になるおそれがある。
- 広大な北海道内では、貨物輸送に長時間を要する上に、地方部の貨物自動車運送事業者が減少。また、農水産物等を国内外に供給しているが、遠隔消費地への長距離輸送、農産物の移出・移入量の格差、輸送量の季節変動等の課題がある。今後、地域物流の確保や生産空間で生み出した北海道の価値を国内外に届けることが困難になるおそれがある。

（情報通信）

○国内では2020年3月から5G（第5世代移動通信システム）の商用サービスが開始されたが、北海道では農村部、山間部等で5G等の高速・大容量無線通信の前提となる超高速ブロードバンド（光ファイバ）の未整備地区が多く存在している。地方部の基盤整備が早期に進まなければ、都市部等との地域格差が拡大し、生産空間の基幹産業の維持、新しい産業の創出、住民の生活に不可欠な社会サービスの提供に支障が生じるおそれがある。

北海道の役割1 : **分散型国づくり**を支える地方創生を先導する

【北方領土隣接地域】

○北方領土隣接地域は、人口減少、少子高齢化、漁獲量や観光入込客数の減少等による地域産業の停滞が続いている。今後もこの状況が続けば、地域が衰退するおそれがある。

あるべき姿を検討する視点

北海道が、「分散型国づくりを支える地方創生を先導する」ためには、

- 必要な生活機能や日常の移動等が維持され、地域で生まれ、育ち、安心して暮らしていけること
- 人口減少に対応した社会システム、国内外から人を引きつけるライフスタイル等が実現できること
- エネルギーや農水産物等の豊かな地域資源を活かして地域経済が自立・循環していること
- 農林水産業や観光等の基幹産業が地域に活力をもたらしていること
- 次世代の経済・社会活動の基盤をしっかりと支えるネットワークが確立していること
- 安定した地域社会の形成によって北方領土隣接地域の振興が図られていること

が重要ではないか

北海道の役割2 : 豊かな土地・水資源等を活かして我が国の食料安定供給を支える

【農水産物の供給】

(生産力の確保)

○北海道は我が国における農水産物の安定供給の確保に貢献しているが、就業者数の減少や高齢化による労働力不足、畜産飼料の海外依存、水産資源の減少等、生産力の維持が懸念される状況。この状況が進めば、我が国の食料安定供給の役割を果たせなくなるおそれがある。

(災害時の食料供給)

○平成28年8月の台風災害では、農地の被害で農産物価格が高騰するなど、その影響が全国に波及。大規模地震の発生や水災害の激甚化・頻発化が懸念されている中で、農業生産基盤や水産基盤の脆弱性が解消されなければ、安定的な全国への食料供給ができなくなるおそれがある。

(需要に応じた生産)

○北海道では、厳しい気象条件や特殊な土壌条件等に応じて、長い年月をかけて地域に適した生産体系を確立。しかし、消費者ニーズの多様化や水産資源の減少等食料をめぐる環境は変化しており、それに応じた生産体制に転換できなければ、北海道の農水産業は競争力を維持・向上できないおそれがある。

あるべき姿を検討する視点

北海道が、「豊かな土地・水資源等を活かして我が国の食料安定供給を支える」ためには、

- 効率的で強靱な生産体制で農水産物の生産力を向上させ、需要に応じた生産によって競争力を強化することが重要ではないか

北海道の役割3 : 豊富な地域資源を活かして我が国の脱炭素化を先導する

【脱炭素】

(再生可能エネルギー)

○北海道は、再生可能エネルギー導入ポテンシャルが全国随一で、全発電電力量に占める再生可能エネルギーの割合は全国を上回っている。しかし、系統面での制約や地域住民との合意形成に時間を要すること等により、導入が伸び悩むおそれがある。

(水素活用)

○エネルギーの貯蔵及び輸送媒体として再生可能エネルギー由来のグリーン水素等の実運用については、コスト、サプライチェーンの構築、インフラ整備等の課題が多いことから水素社会の実現に時間を要するおそれがある。

(エネルギー消費)

○北海道は、冬の暖房用の熱需要や広域分散型の地域構造に由来する自動車輸送需要が高いことから、家庭部門及び運輸部門のCO₂排出量が大きい。省エネ化、脱炭素化には住民の幅広い理解と行動変容が求められることから、取組に時間を要するおそれがある。

(吸収源対策)

○北海道は全国の森林面積のうち約22%を占めているが、担い手不足が進行する中において、利用期を迎えた人工林の計画的な伐採・利用・造林・保育により、森林の適正な管理と森林資源の持続的な利用を進めなければ、CO₂吸収源としての機能が十分に発揮されないおそれがある。

あるべき姿を検討する視点

北海道が、「豊富な地域資源を活かして我が国の脱炭素化を先導する」ためには、

○再生可能エネルギーと水素の活用、徹底した省エネ化等により脱炭素社会を実現し、再生可能エネルギー基地となること

が重要ではないか

北海道の役割4 : 国民共通の財産である北海道の**自然環境・文化**を受け継ぐ

【自然環境・文化】

(アイヌ文化)

○アイヌ文化振興施策や生活向上施策に加え、地域振興、観光振興等を含めたアイヌ政策を総合的かつ効果的に推進。アイヌ文化伝承活動等が盛んな地域と民族共生象徴空間(ウポポイ)との連携を図り、アイヌ文化復興等に関する取組の全国的な拡大とネットワーク化に引き続き取り組む必要がある。

(北の縄文遺跡*等の特徴的な文化)

○北の縄文遺跡、アイヌ文化、開拓の歴史等を文化資源として観光に活用する取組、文化継承の担い手の不足等来訪者の受入体制が不十分なため、地域の魅力が発揮できないおそれがある。 *北の縄文遺跡:「北海道・北東北の縄文遺跡群」のうち、北海道に存在する縄文遺跡群をいう。

(自然環境の保全等と持続可能な観光地域づくり)

○北海道の自然環境や景観、文化遺産の保全と観光の両立、脱炭素の取組、廃棄物の削減等の取組が一部に留まっていることから、世界的な潮流である持続可能な観光地域づくりに時間を要するおそれがある。

(農山漁村の文化)

○北海道の多くの農山漁村では、開拓期に入植者が母村から持ち込んだ文化等が継承されているが、地域の人口減少に伴ってこれら文化の担い手も減少。このまま生産空間における人口減少が続けば、これら北海道特有の文化の継承が困難になるおそれがある。

【持続可能な社会】

（持続可能な農林水産業）

○食料の安定供給と地球環境保全の両立に向けて、環境負荷を軽減して生物多様性を保全することは国際社会が取り組むべき重要かつ喫緊の課題であり、北海道においても取組の強化を進めなければ、土地、水や生物資源等を利活用する農林水産業の持続性が確保されないおそれがある。

（循環型社会）

○豊かな自然と共生した持続可能な地域社会を形成するためには、リデュース、リユース、リサイクルが必要である。北海道の産業廃棄物の半分を占める家畜排せつ物は、そのほとんどが堆肥等として利活用されているが、更に廃棄物を資源として最大限活用することが必要となっている。

（グリーンインフラ）

○社会資本整備や土地利用において自然環境が有する多様な機能を積極的に活用するグリーンインフラの取組を更に進めていかなければ、地球温暖化や防災・減災等の取組効果が十分に発揮されないおそれがある。

あるべき姿を検討する視点

北海道が、「国民共通の財産である北海道の自然環境・文化を受け継ぐ」ためには、

○持続可能な観光地域づくりと両立しながら、北海道独自の自然環境や北の縄文遺跡・アイヌ文化等を保全し、次世代に受け継ぐこと

○循環型社会の形成やグリーンインフラの活用等によって豊かな自然と共生する持続可能な社会を創造すること

が重要ではないか

北海道の現状と将来の懸念

北海道の役割5 : 生産空間を守り安全・安心に住み続けられる**強靱な国土づくり**を図る

【激甚化する自然災害への対応】

(大規模災害)

- 北海道は全国の他地域に比べ気候変動の影響による将来の降雨量の増加倍率が大きいと予測されており、水災害の激甚化・頻発化が懸念される。
- 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震が切迫しており、北海道においては、日本海溝地震で死者約13万7千人、千島海溝地震で死者約8万5千人にのぼるなど、甚大な被害が想定されている。

(人流・物流・ライフラインの確保、復旧・復興・事業継続)

- 発災時の被害の最小化や早期の復旧・復興等のためには、交通ネットワークの機能確保が必要であるが、高規格道路のミッシングリンクや暫定二車線区間等の存在に加え、特に周りを海に囲まれた北海道では災害時の広域的な輸送活動等が十分に行えない懸念がある。また、災害時の電力等のライフラインの寸断等のおそれがある。
- 災害が激甚化・頻発化するなかで、基幹産業の生産基盤や物流面での脆弱性が解消されなければ、事業継続やサプライチェーンの確保等に支障が生じるおそれがある。
- 高度成長期から集中的に整備されてきたインフラの老朽化が急速に進展。特に北海道では、積雪寒冷地特有の気象や構造物特性を踏まえたインフラ維持管理が必要であるが、建設業従事者の高齢化、将来の担い手不足により、インフラ維持管理等の対応に支障が生じるおそれがある。

(冬期災害)

- 冬期に人命に関わるような暴風雪・大雪、猛吹雪が発生しており、道路の立ち往生や通行止め等の人流・物流への影響等、社会的に大きな影響が発生するとともに、冬期に大規模災害が発生した場合には、低温、積雪、風雪、流水等により避難行動や応急復旧活動等が困難となるおそれがある。

【国家規模の災害への対応】

- 切迫する首都直下地震や南海トラフ地震等、諸機能が集中している首都圏等での大規模な災害が発生した場合に、我が国全体に影響が生じるおそれがあり、災害リスクの分散が求められる。

あるべき姿を検討する視点

北海道が、「生産空間を守り安全・安心に住み続けられる強靱な国土づくりを図る」ためには、

- 激甚化する水災害や日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震等の大規模災害から生命・財産を守り、社会の重要な機能を維持すること
- 大規模災害が切迫している我が国の被災リスクの分散に貢献すること

が重要ではないか

北海道の現状と将来の懸念

北海道の役割6 : **競争力のある産業**を育成し日本の経済成長に貢献する

【食、観光、再生可能エネルギー】

(農水産業・関連産業)

○農水産物・食品の輸出促進に国を挙げて取り組んでおり、北海道では水産物・水産加工品の輸出が伸びているが、農畜産物では主に国内需要に応じた生産が行われており、安定的な輸出体制を構築できていない。現状のままでは、北海道の農水産業・食品産業が拡大する海外市場を取り込んで成長産業となることが困難となるおそれがある。

(観光)

○新型コロナウイルス感染症の世界的な流行により、インバウンド需要が大幅に減少。まずは、国内観光需要を回復させる必要があり、また、感染症対策、オンラインツアー、ECの充実等の新たな旅行スタイルを早期に確立しなければ、観光地の再生が困難となるおそれがある。

○富裕層が求める付加価値の高い施設・サービス・観光資源が不足していることから、今後も観光消費額単価が向上せず、観光業の生産性が向上しないおそれがある。

○北海道は、空港や港湾からの2次交通の利便性が低いなど移動に時間を要する。また、外国人旅行者向けの災害情報提供が十分ではないことから、外国人が安全・安心に旅行できないおそれがある。

(再生可能エネルギー)

○今後、市場が拡大する環境・エネルギー産業により地域経済を活性化させることが期待されるが、再生可能エネルギーの導入やエネルギーの地産地消の取組が遅れた場合には、新たな産業が育たないおそれがある。

【新たな産業】

(北の優位性を活かした産業)

○北海道の広大な土地や気候等の地域特性や地域資源を活かし、新たな産業の拠点となる可能性があるが、研究開発や人材育成等が進まなければ新たな産業が育たないおそれがある。

あるべき姿を検討する視点

北海道が、「競争力ある産業を育成し日本の経済成長に貢献する」ためには、

○北海道の戦略的産業である「食」と「観光」、加えて「再生可能エネルギー」においても、世界市場を見据えて更に成長すること

が重要ではないか